16.

Plus ou moins d'État

La mondialisation et le passage à une économie du savoir et de l'innovation a conduit les pays développés à remettre en cause le vieux modèle d'État providence. Les penseurs d'inspiration néolibérale prônent le « moins d'État », avec une réduction drastique des investissements publics et des prélèvements obligatoires, et un repli de l'État sur ses fonctions régaliennes. D'autres, notamment les sociaux-démocrates en Europe du Nord et également l'administration démocrate aux États-Unis, pensent qu'il est possible de réconcilier justice sociale, maîtrise des déficits et investissement dans la croissance et l'innovation. De façon plus générale, comment réformer l'État pour garantir une prospérité juste et durable dans l'économie mondialisée ? Comment concevoir une fiscalité juste et incitative ? Comment, enfin, assurer la pérennité d'un État efficace ?

Contribution du Cercle des économistes
Philippe Aghion

Témoignages
Jameleddine Belhaj Abdallah • Antonella Caruso • Élie Cohen • Kemal Derviş
Patrick Hubert • Per Molander • Laura Tyson

Modérateur
Gilles Leclerc

Réformer l'État

Philippe Aghion

Alexandra Roulet
Université Harvard

Depuis la fin des années 1990, les pays européens ont pris conscience de leur retard de croissance par rapport aux États-Unis et de la nécessité d'aller vers une économie du savoir et de l'innovation. Cependant les implications de politique économique qui ont découlé de cette réflexion ne se sont dégagées que progressivement. La première étape fut celle de l'Agenda de Lisbonne en 2000 : les pays européens prenaient conscience de leur retard en matière d'innovation par rapport aux États-Unis et recommandaient d'investir davantage dans la Recherche et le Développement et dans l'université. La seconde étape fut celle du rapport Sapir (et du rapport Kok) en 2003 : ces deux rapports montrent qu'il ne sert pas à grand-chose d'investir dans la R&D pour promouvoir l'innovation si ces investissements ne sont pas accompagnés de réformes structurelles pour libéraliser les marchés, en particulier le marché du travail et le marché des biens et services, et ainsi augmenter la concurrence et le *turnover* dans les différents secteurs de l'économie. La troisième étape, suite à la crise financière de 2008, a été celle de la prise de conscience de la nécessité de réformer l'État, notamment pour pouvoir réconcilier la réduction des déficits publics et le soutien à l'innovation et à la croissance. Cette troisième étape conduit les gouvernements à une remise en cause du vieil État providence ; la question est alors de savoir par quoi le remplacer, et là deux approches s'affrontent : d'un côté l'approche néolibérale d'un retour à l'État minimal ; de l'autre l'approche dite de la «social-démocratie de l'offre» qui prône l'émergence d'un État stratège qui investit et protège tout en ciblant mieux ses investissements vers les domaines porteurs de croissance.

■ L'État providence a fait son temps

Pendant la période faste des Trente Glorieuses, ces trente années de croissance forte et de quasi plein emploi entre la fin de la guerre et la crise pétrolière de 1973, la croissance des pays européens a reposé pour l'essentiel sur le « rattrapage », c'est-à-dire sur la reconstitution des stocks de capital et sur l'imitation technologique. L'organisation économique était dominée par les activités de grandes entreprises, souvent publiques ou fortement subventionnées par l'État, avec relativement peu d'ouverture au commerce extérieur, peu de concurrence sur les marchés des biens et des services et peu de flexibilité sur le marché de l'emploi (la norme, pour un travailleur, était de faire carrière au sein d'une seule et même entreprise).

Dans ce contexte, pour assurer le plein emploi et le bien-être social, l'État disposait de trois leviers d'intervention. En premier lieu, un secteur public étendu donnait à l'État la possibilité d'orienter la politique industrielle. Ensuite, des politiques « keynésiennes » lui permettaient de gérer le cycle macro-économique : dans le cadre d'une économie relativement fermée et reposant peu sur l'innovation, on pouvait en effet impulser l'activité économique en augmentant la dépense publique, sans craindre que cela ne profite à un pays voisin. Enfin, l'État providence permettait à l'État de régler les problèmes sociaux résiduels à coups de subventions et de revenus de substitution (protection sociale, allocations familiales, etc.).

Depuis les années 1980, ce modèle a cessé de fonctionner. Nous sommes entrés dans une ère où la croissance des pays développés est tirée non plus par l'imitation technologique, mais par l'innovation[1]. Dans une économie désormais ouverte et tournée vers l'innovation, de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois sont créés en permanence, tandis que d'autres sont détruits ; d'où l'importance, pour l'État, non pas tant de contrôler directement les entreprises, que de les réguler. De même, dans une économie mondialisée, la gestion macroéconomique par la demande perd de son efficacité, car relancer la dépense publique peut se traduire par un creusement du déficit commercial, et non par une reprise de l'activité domestique. La France en a fait l'amère expérience entre 1981 et 1983, lorsque la relance de la consommation a profité essentiellement à nos partenaires, en stimulant davantage les importations que la production nationale : les Français, disait-on alors, se mettent à acheter des magnétoscopes japonais, tandis qu'ils délaissent les « Renault 5 » ! Enfin, l'État

1. En effet, la mondialisation nous met directement en concurrence avec d'autres pays « imitateurs », mais qui disposent d'une main-d'œuvre moins coûteuse ; la seule façon de survivre à cette concurrence est d'être parmi ceux qui inventent les nouveaux procédés ou produits, autrement dit ceux qui innovent « à la frontière technologique. » Voir Daron Acemoglu, Philippe Aghion et Fabrizio Zilibotti, « Distance to Frontier, Selection and Economic Growth », *Journal of the European Economic Association,* vol. 4, n° 1, 2006, p. 37-74.

session 16 2013okNEW.indd 497 06/12/13 13:19

providence théorisé par Beveridge dans les années 1940 est entré en crise : il ne s'agit plus seulement maintenant de protéger, mais surtout d'accompagner les individus dans un parcours professionnel plus mobile que par le passé, où l'on change plus fréquemment d'emploi ou de métier.

Ce modèle keynésien ayant vécu, il est nécessaire de relever, avec d'autres outils, d'autres perspectives, les défis imposés par la mondialisation des échanges et le passage à une économie de l'innovation. Dès lors, deux choix sont possibles : soit, comme le proposent les néolibéraux, réduire le rôle de l'État ; soit, comme le proposent les partisans d'une « social-démocratie de l'offre », affirmer les prérogatives de l'État tout en redéfinissant son rôle.

■ La réponse conservatrice et néolibérale : moins d'État

Pour les conservateurs néolibéraux, l'État représente une entrave à la liberté et à l'initiative individuelles. L'État providence est accusé de fabriquer des assistés, qui vivent sur les revenus de substitution que le système leur offre, au lieu d'être incités à devenir des entrepreneurs indépendants. Il convient donc, dans cette optique, de réduire au maximum la taille de l'État et de limiter les interventions du gouvernement, notamment en baissant les impôts ainsi que les dépenses publiques, et en privatisant en masse. Ce désengagement de l'État a été la ligne directrice du thatchérisme et du reaganisme dans les années 1980, et elle continue d'inspirer David Cameron au Royaume-Uni et le parti républicain aux États-Unis. L'idée sous-jacente est qu'en premier lieu, l'amélioration du bien-être collectif résulte moins de la multiplication des prestations sociales que de la maximisation de la croissance et de l'emploi, et qu'en second lieu, réduire les impôts et les dépenses publiques (dans le but de faire baisser les taux d'intérêt) permet de stimuler l'activité économique parce que, ce faisant, on maximise les revenus des entreprises et donc leur incitation à générer de la croissance et de l'emploi. Ceci renvoie à l'idée du *trickle-down* selon laquelle, en s'enrichissant, les entreprises enrichissent l'économie tout entière et les citoyens à tous les échelons.

Ce raisonnement a le mérite de la clarté et de la simplicité. Malheureusement, il omet de prendre en compte trois paramètres décisifs. Tout d'abord, sous couvert de favoriser la libre concurrence et de « remettre les gens en mouvement », le néolibéralisme abandonne bien souvent les plus fragiles et les plus vulnérables. Ensuite, les contraintes de crédit limitent la capacité des entreprises ou des individus à emprunter pour réaliser leurs projets d'innovation, de formation ou d'évolution de carrière. Enfin, les entreprises ne prennent pas en compte l'impact de leurs décisions (procédés de production, embauche, délocalisation, etc.) sur le capital humain, sur le patrimoine technologique, sur l'environnement et sur le climat social. En jargon économique, on parle d'« externalités » socio-économiques, que les entreprises ou individus privés « n'internalisent pas » lorsqu'ils font leurs choix d'investissement. C'est l'ensemble de ces considérations qui amène certains à

session 16 2013okNEW.indd 498 06/12/13 13:19

rejeter le paradigme néolibéral et à revendiquer, au contraire, une réaffirmation de l'État, mais en le redéfinissant comme un État plus stratège.

■ La réponse social-démocrate « de l'offre » : l'État stratège

L'approche dite de la « social-démocratie de l'offre » est de réaffirmer le rôle de l'État dans notre société et notre économie, mais en le réinventant.

L'État stratège, c'est d'abord l'État qui *investit dans l'éclosion et la matérialisation des idées nouvelles.* Pour accroître l'efficacité de ses investissements et pour respecter sa contrainte budgétaire, l'État doit cibler ses domaines d'intervention et se concentrer sur les domaines porteurs de croissance. Comment identifier ces domaines ? Comment l'État peut-il éviter ou corriger des erreurs de choix ? En outre, l'État doit encourager des changements de gouvernance dans les secteurs où il investit, sur le modèle de ce qui se fait en France pour les universités (avec le grand emprunt). Ce modèle est-il généralisable ?

L'État stratège, c'est l'État qui *assure contre les nouveaux risques,* notamment ceux liés à la précarisation du travail et aux aléas macroéconomiques et financiers. Comment protéger les individus contre les pertes d'emploi et les risques associés, tout en les incitant à devenir plus audacieux dans leurs choix de carrière et dans la gestion de leur parcours professionnel ? De même, comment aider les entrepreneurs innovants à surmonter les récessions, sans pour autant subventionner les activités ou modes d'organisation devenus obsolètes ?

L'État stratège, c'est aussi l'État *garant du contrat social.* Comment l'État peut-il être un catalyseur du dialogue entre partenaires sociaux plutôt qu'un substitut à ce dialogue ? Comment l'État, qui incarne le bien commun, peut-il renforcer la cohésion sociale ? Comment peut-il mettre en œuvre une fiscalité qui soit, à la fois, plus efficace, plus transparente, plus progressive, et qui taxe la rente sans pour autant décourager l'épargne et l'investissement innovant ?

L'État stratège, c'est enfin l'État qui *consolide la démocratie.* Le débat, la libre circulation des idées, le droit de contester, comptent parmi nos biens les plus précieux. Mais, d'un strict point de vue économique, la démocratie est également favorable à la croissance, notamment parce qu'elle encourage l'innovation et permet de réduire la corruption en contribuant à la transparence des politiques publiques. De façon plus concrète, comment s'assurer que les interventions ciblées de l'État (par exemple en matière de politique industrielle) ne seront pas entachées de favoritisme ou de clientélisme, sous la pression de groupes d'intérêts sectoriels ?

■ Dépasser le blairisme

L'État stratège se veut un dépassement du modèle de la « troisième voie » proposé il y a bientôt quinze ans par Tony Blair, Anthony Giddens et les partisans

session 16 2013okNEW.indd 499 06/12/13 13:19

du New Labour en Grande-Bretagne[2]. Ces théoriciens voulaient réconcilier l'égalité des chances et la justice sociale avec l'économie mondialisée. Ils prônaient un État qui aide les individus à s'autonomiser au lieu de les engluer dans la culture de l'assistanat. Ils mettaient aussi l'accent sur les nouveaux risques, notamment le risque environnemental. Leur approche a connu des succès, mais elle a aussi suscité de vives déceptions. Il faut donc dépasser le blairisme et proposer un nouveau modèle.

Tout d'abord, il faut une nouvelle approche de l'action publique, celle des interventions ciblées plutôt que celle de la relance indiscriminée. Par exemple, il faut redonner ses lettres de noblesse à la politique industrielle, mais avec une gouvernance adéquate qui lui permette de gagner en transparence et en efficacité et d'être compatible avec les politiques de concurrence ; par contraste, à l'exception des services publics, les partisans du *New Labour* s'en remettaient exclusivement aux forces du marché. Ensuite, il faut une intervention publique fondée sur l'idée d'une complémentarité entre incitations financières et réformes de la gouvernance, ce que les travaillistes britanniques n'ont pas su faire, notamment dans les domaines de l'école et de la santé.

Par ailleurs, la social-démocratie de l'offre doit être aussi bien sociale que démocratique. En effet, l'État doit faciliter le dialogue entre entreprises et syndicats, alors que le *New Labour* s'est limité à dénoncer les pratiques « corporatistes » d'avant Thatcher. La justice sociale passe aussi par l'impôt. D'où la nécessité d'une réforme fiscale en profondeur, pour réconcilier redistribution et incitation à l'innovation, alors que les travaillistes britanniques n'ont réformé la fiscalité qu'à la marge. Enfin, l'approfondissement de la démocratie est pour nous un pilier de la réforme de l'État. Parallèlement à la protection des libertés et du dialogue syndical, il s'agit d'accroître l'impartialité de l'État, notamment en garantissant que les investissements ciblés (par exemple les aides sectorielles dans le cadre d'une politique industrielle) soient effectués au nom du bien commun, et non en faveur des entreprises ou patrons amis du pouvoir.

■ Les implications pour la France

Aujourd'hui la France fait face au difficile problème qui est d'endiguer un long processus de déclin industriel et de retard croissant en matière d'innovation, tout en réduisant ses déficits et sa dette publique. Et elle doit relever ces défis d'une manière qui soit politiquement et socialement acceptable. Comment peut-elle relever ces trois défis simultanément ? Comment doit-elle combiner politique fiscale et réduction des dépenses publiques de façon à pouvoir réduire ses déficits et investir dans la croissance sans décourager le talent et l'innovation? Quels sont les domaines où d'importantes économies de dépenses peuvent être

2. Anthony Giddens, *The Third Way : The Renewal of Social Democracy,* Londres, Polity Press, 1998 (traduction française : La Troisième Voie, le renouveau de la démocratie, Paris, Seuil, 2002).

session 16 2013okNEW.indd 500 06/12/13 13:19

réalisées, et les domaines où il faut au contraire augmenter l'investissement pour stimuler l'innovation et la croissance ? Que nous enseignent les comparaisons internationales, en particulier avec les pays d'Europe du Nord qui semblent avoir relevé ce triple défi avec succès ? Comment dégager, à la lumière de travaux économiques récents et d'expériences concrètes menées dans d'autres pays, les lignes directrices d'un État stratège à la fois juste et efficace dans le contexte actuel ?

La France dispose de nombreux atouts : une natalité élevée une épargne supérieure à celle de la plupart des autres pays développés ; des systèmes de transport et de télécommunications parmi les plus performants au monde ; des enseignants et des chercheurs de premier plan ; des entreprises à la frontière technologique dans des secteurs aussi stratégiques que le nucléaire, l'aéronautique, la pharmacie ; un patrimoine culturel qui contribue à faire de la France la première destination touristique au monde… En même temps, la France demeure encore largement une société de connivence et de privilèges, ralentie par son corporatisme et la défiance des citoyens[3], et qui peine à réformer ses institutions et ses modes d'organisation.

Reformer l'État, c'est donner à la France les moyens de moderniser de façon consensuelle – et donc durable – à la fois ses institutions et son appareil productif, afin qu'elle puisse pleinement mobiliser ses atouts, prendre toute sa place dans l'économie mondialisée et garantir à tous ses citoyens une croissance forte, juste et durable.

3. Yann Algan et Pierre Cahuc, *La Société de défiance, comment le modèle social français s'autodétruit,* Paris, Éditions rue d'Ulm, collection «CEPREMAP», 2007.

session 16 2013okNEW.indd 501 06/12/13 13:19

From Innovation to Growth

Laura D. Tyson
University of California

▶ What can a budget-constrained state in a developed country do to promote growth?

First, the state should focus on innovation. According to economic theory, confirmed by cross-national studies, growth depends on inputs of labor, capital and natural resources and on technological change. As an economy becomes more developed, technological change becomes ever more important as a determinant of growth, and technological change is driven by innovation.

Second, the state should also focus on policies that ease the process of creative destruction that accompanies technological change and innovation. The state should craft policies both to facilitate the development of new activities and enterprises and to ease the disruptive and often painful decline of old activities and enterprises that lose competitiveness as a result of innovation. The goals of such policies are to facilitate the movement of people and capital to their most productive uses and to reduce the costs of transition.

▶ What can the state do to boost the economy's flexibility and foster the transition of resources from sunset activities to sunrise activities?

Let me start with what a state can do to promote innovation. It can and should make significant multi-year investments in the inputs of innovation. What are these inputs? They are basic science and technology research and the human capital –the scientists, engineers and skilled workforce– who do the research, drive the innovation and diffuse it throughout the economy. Tertiary education for a large share of the workforce, with particular emphasis

session 16 2013okNEW.indd 502 06/12/13 13:19

on science, technology, engineering and mathematics, is an essential feature of a growth strategy powered by innovation.

Therefore, a developmental state focused on such a strategy should start with generous and sustained support both for science and technology research and for high quality, accessible secondary and tertiary education. There is a simple powerful economic argument for government policies to promote research: the benefits to society outweigh the benefits to the individual researcher. Numerous studies have found that the social returns to R&D investments, particularly in basic science, are large and exceed the private returns by a considerable margin. This implies a case of "market failure": without government policies to promote R&D, private decision makers will under-invest in it, depriving society of investments that will result in innovations that propel economic growth and improve the quality of life.

Support for research should be a defining feature of a strategic state focused on growth. This is the rationale for institutions like the National Institute for Health and DARPA[4] in the United States. The new prime minister in Japan, who is focused on growth and innovation, has proposed a new national scientific institution to sponsor basic research projects selected through a competitive peer review process.

▶ What else can a government do besides invest in the inputs of innovation?

It can invest in the incentives for innovation by the private sector. In France, throughout Europe, and in the US, most R&D spending is done by the private sector. Business accounts for about 70% of national R&D spending in developed economies. Governments in both developed and emerging market economies are promoting such spending through generous tax incentives. For example, the British Government recently slashed its corporate tax rate and introduced a "patent box," which amounts to an even lower corporate rate on patentable ideas developed in the UK. What happened? GlaxoSmithKline quickly decided to bring a substantial number of its patents and related research activities back to the United Kingdom.

Governments can also foster private sector innovation through policies that promote competition –including anti-trust policies and trade liberalization policies. Competition in product markets is a powerful incentive for firms to invest in innovation to build their brands and market shares. Policies that ease the entry of new players, restrict the power of established players, and make markets more competitive encourage innovation and stimulate growth.

---

4. "Defense Advanced Research Projects Agency" founded in 1958 in response to the launching of Sputnik. Responsible between other things for funding new technologies such as computer Networking.

session 16 2013okNEW.indd 503 06/12/13 13:19

There is also a role for targeted industrial policies to promote innovation in sectors that have significant effects throughout the economy. Energy is a case in point. The US federal government has started ARPA-E, a new government program that provides competitive grants to promote research in things like carbon sequestration, wind and solar technology, and automobiles powered by electricity. The US government is investing in such research to foster long-run societal benefits in the form of greater energy efficiency and reduced carbon emissions to combat the risks of global warming.

During the last five years, the production of shale gas in the United States has soared –growing by more than 50% a year. The US has the largest recoverable reserves of shale gas and the second largest recoverable reserves of shale oil in the world. A technology called "fracking" is necessary to exploit these reserves. The basic research that led to fracking technology was supported by the US government, and then taken up by private businesses that developed it as a commercial technology. It took more than two decades for fracking technology to get to where it is today.

Finally, to foster innovation, policies are needed to promote flexibility, transition and creative destruction. Innovation means change and change can be painful. The government should help people feel secure in their income as they move between jobs. But a state focused on innovation-driven growth cannot guarantee people security in their particular jobs, their particular firms and their particular geographic location. Income security can be provided through a form of wage insurance –temporary income support measures for workers between jobs and for those who have to accept lower-paying jobs when they lose higher-paying jobs as a result of technological change. Labor market policies to promote retraining and the placement of workers in new jobs are important components of a pro-growth strategy driven by innovation.

I want to end with a few comments about macroeconomic policy. Policies to promote innovation are not a substitute for appropriate macroeconomic policy. R&D, labor market and tax policies cannot offset the effects of excessive fiscal austerity that can cause an economy to fall into recession or recover slowly from a recession caused by other factors.

Since the Great Recession of 2008-2009, the European economies have suffered from too much fiscal contraction at the wrong time. Most of these economies need long-run fiscal consolidation measures and structural change to rein in government debt gradually, but they do not need contractionary fiscal policies now when unemployment rates are high, there is substantial excess capacity, and aggregate demand is anemic. Under such circumstances, contractionary fiscal policies have contractionary effects– they reduce growth, output, employment, and demand. The argument that fiscal austerity stimulates economic growth by reducing the burden of government

session 16 2013okNEW.indd 504 06/12/13 13:19

debt on private investment does not apply to these circumstances. There is no simple causal relationship between government debt and economic growth[5].

The longer an economy operates far below its capacity, as is currently the case in the US, most European economies and Japan, the slower the growth in its future capacity as a result of diminished risk-taking, foregone investment, and the erosion of skills. European states committed to an innovation-driven growth strategy should pursue more expansionary fiscal policies now along with structural reforms that promote innovation and reduce government debt over time. That's the course that Japan has embarked upon under its new leadership, and it's the course the US should be pursuing as well.

5. Bradford DeLong and Laura D. Tyson (2013), «Discretionary Fiscal Policy Policy Tool : What Do We Think Now That We Did Not Think in 2007?» <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/fiscal/pdf/tyson.pdf>.

session 16 2013okNEW.indd 505 06/12/13 13:19

Pour un espace politique international

Kemal Derviş
Brookings Institution

La situation est au-delà de ce que Philippe Aghion a souligné au niveau de la croissance-rattrapage, donc à la différence entre les États avancés de l'Europe, de l'Amérique du Nord, ainsi que le Japon et les autres… Je dirais que la dimension technique, la nature même du mode de production, et même du mode de vie, a beaucoup changé, y compris dans les pays émergents. Je pense donc que le rôle de l'État change, pas seulement en Europe, aux États-Unis et au Japon. Concernant l'État stratège dont parlait Laura Tyson, je crois qu'il s'applique mondialement. Peut-être pas tout à fait de la même manière, mais comme la technologie de production a tellement changé, et quand on voit l'importance prise par la flexibilité et la rapidité de réaction, avec aussi beaucoup de volatilité, je crois que les points soulignés par Laura et Philippe Aghion s'appliquent vraiment à tous les pays du monde.

La politique structurelle, on l'a dit, ne peut pas remplacer une bonne politique macroéconomique, et vice versa, la politique macroéconomique ne peut pas résoudre des problèmes structurels. Nous avons besoin des deux leviers. Pour ce qui est de la création destructrice selon Schumpeter et de l'emploi, j'aimerais donner l'exemple allemand que l'on connaît bien, qui n'est pas parfait, mais qui est quand même très performant au niveau de l'emploi. Il y a beaucoup de délocalisations en Allemagne, qui s'est beaucoup plus intégrée dans l'économie mondiale que par exemple la France, l'Italie ou d'autres pays. Le pourcentage du commerce extérieur, quand on prend la moyenne des importations et des exportations, est passé de 30 à 45%, tandis qu'il est resté plus ou moins à 30% en France sur les 12 dernières années. Mais l'Allemagne a utilisé au niveau de l'emploi à la

session 16 2013okNEW.indd 506 06/12/13 13:19

fois une politique de flexi-sécurité assez avancée, pas aussi avancée que dans les pays scandinaves, mais quand même. Mais en même temps, quand elle a estimé que le mode d'emploi était temporaire et dû à la crise de 2009, elle n'a pas mis fin aux emplois. Dans beaucoup de secteurs, elle a demandé aux entreprises et aux syndicats de réduire le temps de travail, et de ne pas demander plus de salaire. L'État a ainsi subventionné cette espèce d'équilibre temporaire.

Ce n'est pas facile, car d'un côté, il est vrai qu'il faut fermer les usines et les activités qui n'ont vraiment plus d'espoir. On ne peut en effet pas les subventionner à l'infini. Il faut donc avoir une destruction, et une création d'emplois ailleurs. Mais en même temps, quand il y a des fluctuations macroéconomiques, il faut stabiliser l'emploi, même à l'intérieur des entreprises qui existent. Je crois que c'est une nuance que je voulais ajouter. Ce n'est pas en contradiction, mais un complément à ce qui a été dit.

▶ Quand on parle d'État, de quoi parle-t-on vraiment ?

C'est mon deuxième point. Il y a le gouvernement démocratique, et toutes les structures de l'État. Là, je crois qu'il y a une question importante qui se pose aussi pour nos sociétés, à savoir comment équilibrer – dans la perspective du choc des temps – la tendance très naturelle des politiciens, des parlementaires et des ministres à penser à la prochaine élection, même municipale, même pas parlementaire, donc à un horizon d'un ou deux ans, et le besoin qu'ont les sociétés d'avoir une perspective à long terme ? Je crois qu'il y a là un réel défi. Je ne peux pas donner de solution miracle, mais je crois que nous avons besoin d'une régulation et d'une structure d'État ayant une perspective à plus long terme que la politique politicienne. D'un autre côté, en démocratie, il est clair que c'est le Parlemente et que ce sont les élus, qui doivent déterminer la stratégie de la société. Ce ne sont pas les technocrates. Le FMI ne le fait plus, mais il y a 20 ans, il écrivait des rapports qui disaient que si seulement il y avait un gouverneur de la banque centrale complète, un ministre des finances non politique comme Mario Monti, et d'autres techniciens de cette sorte, les politiciens ne se mêleraient pas de l'économie. Cela ne marche pas comme ça. On ne peut pas créer de la technocratie de cette façon.

D'un autre côté, on ne peut pas non plus avoir le populisme de la politique à court terme, ni déterminer tout ce qui se passe au niveau économique et au niveau politique. Alors, comment trouver l'équilibre ? Ce n'est pas évident. Je crois qu'il y a bien évidemment de la place pour des banques centrales largement indépendantes, pour des agences et des offices qui sont entre la politique et le marché, et qui régulent avec une perspective à plus long terme, mais qui sont transparents, la presse et les citoyens pouvant examiner ce qu'ils font.

session 16 2013okNEW.indd 507 06/12/13 13:19

Dernier point: L'État-nation a perdu beaucoup de ces leviers. Il est clair que l'on débat souvent de l'État dans le cadre de l'État-nation. Laura Tyson a par exemple parlé des subventions, et des impôts allégés pour l'innovation. Je suis d'accord sur le fait que c'est une bonne chose, mais si tout le monde le fait de façon extrême, comment allons-nous avoir suffisamment de revenus pour poursuivre les autres politiques de soutien à l'éducation, etc., dont elle a parlé ? Je pense à l'histoire de Google, d'Apple, etc. L'Irlande accorde une taxe de seulement 2% sur les profits de la propriété intellectuelle. Si tous les pays le faisaient, cela serait très difficile. L'État-nation a donc perdu beaucoup de sa capacité à influencer la politique économique et la société. Il y a donc besoin d'une fonction publique au-delà de l'État-nation, et d'une harmonisation. Cela est très difficile. Il y a une autre session sur la gouvernance mondiale[6]. Je crois que c'est très important, car quand on parle d'État, il faut savoir à quel niveau on parle : européen ; français ; régional ; mondial ? Le réchauffement climatique ne va pas se résoudre dans une région, ni dans un pays. Cela doit être mondial. L'Europe doit jouer un rôle.

Dernier point, pour que cette gouvernance mondiale puisse s'articuler et se développer, nous avons besoin de deux choses très importantes et très difficiles. Je suis bien évidemment biaisé, parce que j'ai passé beaucoup de temps dans les organisations internationales. Je crois néanmoins qu'elles sont importantes. Pourquoi ? Parce que, que ce soient la commission à Bruxelles, la banque mondiale, le FMI, ou l'ONU, elles apportent une vision qui n'est pas seulement nationale et des réflexes beaucoup plus multinationaux que les gouvernements purement nationaux. C'est normal, et nous avons besoin de ces réflexes. Mais la deuxième chose encore plus importante est que nous avons besoin d'un espace politique qui va plus loin que les frontières nationales. Cela est très dur, mais si nous voulons de la démocratie, et pas juste une technocratie lointaine, il faut bien que la politique s'organise également en familles européennes, en familles mondiales, et en familles régionales. Ce n'est pas pour demain, mais ce sera pour le milieu du siècle.

6. Voir session 15 «.Relancer la gouvernance économique mondiale.»

session 16 2013okNEW.indd 508 06/12/13 13:19

The Appropriate State

Per Molander
Swedish Social Insurance Inspectorate

A discussion about the State should be focused on functions rather than size. The heart of the matter is to find the appropriate State, not any particular size of the State. Public initiatives have very different effects on society, depending on both how they are justified and how they are shaped. Even the measurement of the size of the public sector is problematic, for several reasons[7]. A subsidy to a household or a company may be implemented as a tax rebate, a direct transfer, or a taxable transfer. As a result, the US welfare State is larger than it looks[8].

In what follows, a number of stylised situations will be characterised where public intervention can be considered. This class of situations comprises classical market failures, but it is wider. Their common characteristic is that rational or quasi-rational individual decision making will not in general lead to efficient outcomes, even when evaluated against the value scales of the individuals involved.

The Big Five of political economy

Five archetypal situations can fruitfully be used as a starting-point for the discussion. Needless to say, the list can be made longer, but it nonetheless covers a sizeable part of spectrum.

The problem of cooperation

The problem of cooperation is basic to any form of social interaction. Already the founding of a society requires that the individuals involved

7. Messere and Owens 1987, Volkerink and de Haan 2001.
8. Howard, 1997.

session 16 2013okNEW.indd 509 06/12/13 13:19

abstain from parasitic behaviour and contribute their share to the joint social effort. Everyday moral dilemmas illustrate the same social dilemma –not lying, not stealing and similar common norms all reflect the same risk of inefficient outcomes of individually rational behaviour.

The standard analytical version of this situation is the prisoner's dilemma, and much of the ideological debate around the role of the State can be condensed into the questions whether there exist efficient Nash equilibria in repeated forms of this game. Some writers have answered the question in the affirmative[9], but in the more realistic setting of multi-person interaction, the prospects for cooperation appear rather bleak[10].

When individual rationality is insufficient to guarantee an efficient outcome, norms may sometimes be sufficient, but norms like individual rationality work best in small groups with tight interaction. In typical modern settings, where the number of players is counted in thousands or millions, coercion will be necessary.

Inequality

Inequality is perceived by some, particularly to the right of the middle of the political spectrum, as a non-issue. Both history and a voluminous literature on the topic show that it is not. The emergence of inequality can be traced either via simple interaction of a large number of agents[11] or as the natural outcome of bargaining processes using the Nash solution of the elementary bargaining game[12]. What justifies public intervention in this area is that social interaction tends to magnify such inequalities as there are with respect to productivity, effort etc., and that there is no guarantee against outcomes that a priori would be deemed unacceptable by most impartial observers.

Long-term decisions

Many human decisions involve trade-offs between costs and benefits over time: saving *vs* consumption, educational choice, addiction to gaming, alcohol and drugs, etc.[13] The standard analytical version of such problems relies on exponential discounting. Both theoretical and empirical arguments indicate that a different functional form, such as hyperbolic discounting, is a better alternative. What is interesting to the present discussion is that the latter alternative opens up for both preference reversals and multiple equilibria at the individual level[14]. This is the basic justification for such public interventions such as legislation on forest management, mandatory

9. Axelrod, 1984.
10. Molander, 1992.
11. Chakrabarti et al. 2013.
12. Molander, to be published.
13. Ainslie, 2001.
14. Loewenstein et al. (eds.) 2003, Vieille and Weibull 2008.

session 16 2013okNEW.indd 510 06/12/13 13:19

saving, and restrictions on drug use. The argument is strengthened by the existence of individual differences that may be socio-economically or even genetically determined[15].

Decision under risk

Decision under risk is an area where market failures are well studied. Whoever produces services in the insurance market will face the problems of adverse selection and moral hazard. Adverse selection stems from the unequal risks that different individuals face. In case premiums are not adapted to these differences, there is a possibility that low-risk individuals will find the insurance uninteresting and leave. This will lead to higher premiums, and eventually the market may collapse. Even if this is not the case, some high-risk individuals may be left without insurance because they are uninteresting to all suppliers.

Moral hazard by contrast will represent a threat even if risks are symmetrically distributed. The presence of insurance may induce insured individuals to behave differently, implying a heavy load on the insurance system.

Insurance providers have established means of dealing with these problems –differentiated premiums and co-insurance, respectively. There may be political reasons for not allowing such solutions, in which case public provision and mandatory insurance may be the only feasible alternative[16].

Incomplete information

The standard neoclassical model assumes agents that are fully informed about all alternatives and their consequences[17]. Even in the best of worlds, this is unrealistic. In real life, agents are necessarily ignorant about alternatives that might be interesting to them. Typically, knowledge is also asymmetrically distributed, for instance between producers and consumers. It is not difficult to sketch analytical models that create room for State intervention in this area. The goal may be to create a more levelled playing field, for instance by improving consumer information, or to safeguard a basic level of education common to all irrespective of social background. At a deeper level, the fact that learning is a recursive process –we do not estimate a new model of the world every morning when we get out of bed– creates a risk of sub-optimal equilibria or even false images of the outside world[18].

Summary

The above list represents the basis for a potentially fairly ambitious public policy. Obviously, persons with different ideological sympathies will draw

15. Mischel 1961 and later research.
16. Barr, 2012.
17. Arrow and Hahn, 1971.
18. Molander, 1986.

session 16 2013okNEW.indd 511 06/12/13 13:19

different conclusions as to the relevant level of ambition in these stylised dilemmas. It should be pointed out that the different dilemmas are of course interconnected; in particular, the problem of inequality penetrates all other areas.

▶ Counterarguments

Given the ambitious programme outlined above, an appropriate exercise is to confront it with the traditional arguments against the possibility or desirability of public initiatives –as summarised in for instance Hirschman's (1991) book under the headings of futility, perversity, and jeopardy.

Futility

According to the futility argument, it is impossible to achieve any significant effect on society via public initiatives. The underlying argument is that there are mechanisms of feedback unknown to us that will annihilate any desired effect. For instance, attempts to raise the disposable income are futile because of supply-demand effects in the market. A look at Gini coefficients from the high-income OECD countries shows that this argument is false. The economic system of these countries is very similar, and the market income distribution is also not very different. The Gini coefficient of disposable income, by contrast, varies from 0.2 to about 0.4. Redistribution is possible.

An argument of greater weight is that there are limits to taxation. Personal income and estate are examples of stable tax bases, but capital and enterprises are mobile and may seek to evade taxation and social insurance fees by placing their headquarters in one country, recruiting their manpower in a second while working in a third. International coordination is necessary to prevent this form of arbitrage, and it seems that consensus on this point is now emerging in the wake of the financial crises of recent decades.

Perverse effects

The idea of perverse effects has an old tradition in political philosophy and the social sciences, represented among others by Vico and von Hayek[19]. It is similar to the previous argument –the difference being that feedback mechanisms will not only eliminate the intended effects of social action but in fact create the opposite of what was intended. It is certainly true that unintended effects exist; society is complex, and all decisions of any significance are made under uncertainty. This argument strikes back, however, on those who argue for reduced government action. In recent decades, there has been a broad movement among OECD countries in this direction under headings such as new public management, outsourcing, and privatisation. As experience now is being gathered, numerous perverse effects

19. Merton 1936, Boudon 1977.

session 16 2013okNEW.indd 512 06/12/13 13:19

are recorded (the examples to follow taken from Sweden). In education, privatised free schools have led to increased segregation, inflated marks, and decreasing competence among teachers. Market-like management methods in health care have led to widespread misuse of indicators, diagnosis creep, and increasing use of antibiotics. The budget for aid to handicapped is out of control. The list can be made much longer. So while there is some truth to the idea of unintended consequences, its use is highly ambiguous.

Jeopardy

Finally, it has been argued –inconsistently with the previous arguments– that public interventions are possible but that they harm other important values such as economic growth, civil society, or social freedom in general. There are currently no clear results on the effects of a large public sector on economic growth[20], and indeed we should not expect such results, given the multifarious character of public interventions. As for the effect on civil society, there are again no significant effects from the size of the public sector on the strength of civil society. By contrast, there are strong effects of inequality on levels of trust[21]. It seems that anyone interested in maintaining or raising levels of trust and strengthening civil society should focus above all on reducing inequality. State intervention, properly designed, can be conducive to a flourishing civil society.

Concerning the room for social freedom, it suffices to remind that this issue cannot be reduced to a question about the relation between individuals and the State. There are other important agents in the social arena, such as organisations and business enterprises. Reducing the scope of the State creates more room for manoeuvre for other agents, and it is not a priori clear that the individual in general gains from such a shift.

▶ Summary

State intervention is a necessary, but not sufficient, measure in order to cope with market failures and other dilemmas where individual rationality is liable to lead to inefficient outcomes. The arguments for State intervention are universal, tied to human social life in general, and there are no reasons for radical reconsideration of the role of the State. The welfare State developed during the 20th century defends its position well.

20. Salverda et al. 2009.
21. Jordahl 2007.

session 16 2013okNEW.indd 513 06/12/13 13:19

Le retour de la politique industrielle

Élie Cohen
CNRS

Je vais vous parler de la renaissance d'une politique, longtemps considérée comme archaïque et inefficace : la politique industrielle. Il y a encore quelques années, juste avant la crise, on considérait qu'elle était la somme de tout ce qui était à bannir, c'est-à-dire la promotion des champions nationaux, la capture de l'État par ceux-ci, le gaspillage de l'argent public dans des éléphants blancs, etc. Tous ceux qui travaillaient sur la politique industrielle, ce qui était mon cas, avaient dû changer de métier. À la faveur de la crise, la politique industrielle est de retour.

Les enseignements de la crise

Cinq facteurs expliquent le retour de la politique industrielle.

D'abord, on a découvert au cœur de la crise, qu'en matière industrielle comme en matière de finances, il y avait un phénomène de *too big to fail*. C'est-à-dire que l'on ne pouvait pas accepter le règne de la destruction créatrice quand cela concernait par exemple l'industrie automobile à Détroit ou les sites industriels de Peugeot, de Volvo ou d'Opel. Il y avait dans ces cas-là une nécessité d'intervention. De fait, tous les États sont intervenus à un moment ou à un autre de la crise pour sauver des industries représentant des activités, des hommes et des territoires très importants pour l'ensemble de l'économie. L'automobile, par exemple, représente à peu près un cinquième de l'industrie manufacturière et à peu près un dixième de l'économie globale.

Deuxième élément : la redécouverte de ce que j'appellerai la parabole des *chips*. En termes de politique industrielle, on a longtemps discuté de l'importance des problèmes de spécialisation : est-il important de produire des *chips* (des *potato chips*) ou des *chips* (des composants électroniques) ?

session 16 2013okNEW.indd 514 06/12/13 13:19

La tendance générale, avant la crise, était de dire qu'il n'était pas très important d'être spécialisé dans un domaine plutôt qu'un autre : ce qui était important, c'était la croissance de l'activité et la croissance du revenu. Eh bien non, pas du tout. À la faveur de la crise, on a découvert qu'un pays devait pouvoir exporter s'il devait importer ; que le problème de balance courante était un problème décisif ; qu'il y avait des déséquilibres globaux qui s'installaient dans la durée en suscitant des problèmes de dette difficiles à soutenir, problèmes de dette qui créaient eux-mêmes des problèmes sur la solidité d'une monnaie. Je pense à ce qui s'est passé dans la zone euro. La question de la spécialisation n'est donc pas indifférente.

Le troisième élément que l'on a découvert est que le modèle *fabless,* qui s'était beaucoup développé dans l'industrie, est périlleux en situation de crise. Selon ce modèle, vous pouvez accepter, dans les chaînes de valeurs des pays développés, un effondrement du cœur manufacturier dès lors que vous êtes capables de vous redéployer en amont (dans la technologie, l'innovation, etc.) et en aval (le marketing, la vente, le financement, etc.). Encore une fois, non. Nous avons découvert que les pays qui avaient accepté la disparition de leur industrie, qui avaient donc connu un phénomène de délocalisation et de désindustrialisation massif, réagissaient beaucoup plus mal à la crise que ceux qui avaient réussi à maintenir une présence manufacturière significative.

Quatrième découverte : les pays qui avaient développé des stratégies mercantilistes (je pense à la Chine ou à l'Allemagne) ont plutôt mieux résisté à la crise. L'Allemagne a considérablement accru son ouverture économique (ses importations comme ses exportations) et a fait de la compétitivité externe l'alpha et l'omega de sa politique économique.

Dernier élément : l'impact négatif de la financiarisation de l'économie industrielle, notamment de la « déconglomérisation », très à la mode avant la crise. Par exemple, deux conglomérats technologiques avaient une dynamique favorable à la fin des années 1990 : Siemens et Alcatel. Regardez où en est Alcatel aujourd'hui et où en est Siemens. L'idée qu'une entreprise doit optimiser son portefeuille d'activités en fonction de critères financiers s'est ainsi révélée fausse, car cela ne lui a pas donné la possibilité de rebondir ni de naviguer sur plusieurs cycles.

Que fait-on une fois ces cinq découvertes faites ? Nous avons vu, à la faveur de la crise, différentes interventions.

▶ Les différentes réponses à la crise

En Allemagne, nous avons vu les vertus du compromis social de crise. Plutôt que de pratiquer la destruction créatrice, on est venu en aide à certains secteurs en subventionnant le maintien de l'emploi dans le cadre

session 16 2013okNEW.indd 515 06/12/13 13:19

du compromis social, afin de préserver certaines activités qu'on pensait capables de rebondir. Nous avons fait de même en France, par exemple pour des secteurs très innovants qui auraient pu disparaître purement et simplement et auxquels nous avons apporté des concours. Premier type d'intervention, donc : une aide directe qui évite la disparition pure et simple.

En France et aux États-Unis, on a combiné plusieurs types de politiques pour sauver un secteur. Dans le domaine de l'automobile par exemple, on a combiné des soutiens à l'offre, à la demande, à l'innovation, à la recherche et au financement de la consommation, pour éviter l'écroulement du secteur. Dans d'autres pays, on a pratiqué la dévaluation intérieure avec une brutalité et une force considérables, ce qui fait par exemple que l'Espagne est devenue un pays très attractif pour la localisation industrielle. L'Espagne, a ainsi réussi à attirer sur son sol les activités de Renault au moment où le cœur de l'activité manufacturière de cette entreprise, en France, était en train de s'effondrer.

Il y a donc plusieurs solutions, plusieurs types de réponse. Les pays dotés d'une tradition plus ancienne de la négociation sociale et du compromis, qui avaient fait leurs réformes structurelles plus tôt et avaient un État plus adapté et plus réactif ont mieux résisté à la crise. Les pays qui avaient rénové leur État et leur fiscalité et investi dans la recherche et la montée en gamme, comme la Suède, ont bien traversé l'épreuve de la crise. Quant aux pays du Sud de l'Europe, ils ont du recourir, au cœur de la crise, à la dévaluation intérieure.

▶ Quelle politique industrielle ?

La vraie question est maintenant de savoir ce qu'est la politique industrielle, si jamais il doit y en avoir une, pour le moyen et long terme. Pour répondre à cette question, il faut avoir présents à l'esprit trois types de problèmes.

La politique industrielle ne peut pas exister de manière isolée. Si nous voulons développer une politique sectorielle – car la politique industrielle est une politique sectorielle – il faut y qu'il y ait une politique macroéconomique permissive et une politique structurelle d'accompagnement. En d'autres termes, vous ne pouvez pas avoir une politique industrielle si vous n'avez pas en même temps une politique de compétitivité et des structures économiques institutionnelles et sociales adaptées. Le premier élément est donc l'alignement des politiques macroéconomiques, structurelles et micro-économiques. Si par exemple vous avez une politique fiscale qui a pour effet de faire fuir les investisseurs, ce n'est pas la peine d'espérer avoir un développement d'activités. L'objectif de cohérence des politiques menées est donc décisif.

session 16 2013okNEW.indd 516 06/12/13 13:19

Combiner les approches

Ensuite, Il faut savoir combiner plusieurs types d'approche. La nouvelle politique industrielle a ceci d'intéressant qu'elle combine trois approches sectorielle, territoriale, et par taille d'entreprises. il n'est pas illégitime de cibler certains secteurs parce qu'ils sont porteurs de développement (dans des technologies génériques, etc.) et qu'ils peuvent irriguer l'ensemble de l'économie. Encourager la R&D sur les technologies génériques (dans le numérique, les sciences du vivant, les matériaux, l'énergie), inciter à leur développement et à leur diffusion est donc un objectif légitime. À cette première approche, il faut ajouter l'approche territoriale : c'est l'idée des clusters, c'est-à-dire d'un ancrage territorial d'écosystèmes d'innovation où coopèrent des chercheurs, des innovateurs, des universitaires et des entreprises autour de la promotion et du développement d'un projet. Enfin, il faut y combiner une approche écologique d'entreprise, consistant à aider les petites et moyennes entreprises à croître et à se développer par des aides et des politiques spécifiques. Vous savez que l'un de nos drames en France est notre incapacité à convertir des PME en entreprises de taille intermédiaire (ETI) puis en grosses entreprises.

Non seulement vous avez à combiner ces trois types d'approche territoriale, par taille et sectorielle, mais il faut encore que vous acceptiez d'utiliser différents types d'outils dans l'accompagnement de cette politique industrielle. Les outils peuvent être des subventions, des aides remboursables, des participations et des incitations. La fameuse mission Rocard-Juppé a développé à ce titre un concept original de politique industrielle comprenant les différentes technologies d'aide, de soutien et d'accompagnement. Ce concept permet de réinventer la politique industrielle en sortant du modèle de la désignation des champions par un État qui supervise et a une conception balistique de l'action, au profit d'une conception plus *bottom-up* qui accompagne les initiatives et sait utiliser les outils pour accompagner le développement.

Au total, il n'y a aucune fatalité à ce que la politique industrielle soit assimilée à une politique de canards boiteux, de protection de champions nationaux ou de capture de la rente publique par des intérêts organisés. Les vieilles oppositions industrie-services ne tiennent pas davantage, la nouvelle politique industrielle entend promouvoir des chaines de valeur comportant à chaque maillon du service ou de l'intelligence ou de la fabrication de biens. L'essentiel, pour une économie insérée dans l'économie mondiale, étant de développer la production de biens et services échangeables. À l'épreuve de la crise, on a donc redécouvert l'intérêt des politiques sectorielles au service de politiques publiques cohérentes. Enfin forte des expériences passées, une nouvelle politique industrielle a pu émerger fondée sur une gouvernance nouvelle des aides, une évaluation incorporée et la promotion de solutions utiles à l'ensemble de l'économie.

session 16 2013okNEW.indd 517 06/12/13 13:19

L'État de demain : point de vue d'un juriste

Patrick Hubert
Clifford Chance

À ce stade des débats, le rôle de l'État qui nous a été présenté est très séduisant, mais je crains qu'il soit impossible à mettre en œuvre.

▶ Caractéristiques de l'État régulateur

Depuis la fin des Trente Glorieuses, nous avons construit une nouvelle forme d'État que l'on pourrait qualifier d'État régulateur. Il comporte des traces de l'ancien État providence ou de l'ancien État directeur qui pouvait faire un peu ce qu'il voulait, mais il se caractérise par trois limites qui encadrent son action.

– Les règles qu'il met en place ne disent pas aux agents économiques où ils doivent aller. Elles se contentent d'indiquer comment les marchés financiers doivent fonctionner, les fonds propres que doivent avoir les banques, l'interdiction pour les entreprises de s'entendre avec leurs concurrents ou d'abuser de leur position de force sur le marché. Une fois que vous respectez cela, vous faites ce que vous voulez : l'État s'en désintéresse.

– Il a délégué ses pouvoirs à des régulateurs indépendants, dont le plus célèbre en Europe est la Commission européenne. Il a donc créé des silos : régulateur des télécom, régulateur de l'énergie, des banques centrales, la chambre sociale de la Cour de cassation pour ce qui concerne le droit du travail en France. Chacun travaille dans son silo. Mario Draghi a beau essayer d'explorer les confins de son silo pour faire face à la situation, il y a des limites. Et dès lors qu'il a délégué ses pouvoirs, qui en outre ne sont plus des pouvoirs de direction, dans des silos différents, comment l'État peut-il articuler une stratégie ?

– Le troisième point relève de la technique juridique mais est extrêmement

session 16 2013okNEW.indd 518 06/12/13 13:19

impressionnant : le droit de la concurrence, un des droits moteurs dans le passage à l'État régulateur, est en Europe supérieur à tous les autres droits. Il est inscrit au-dessus de tout dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Tout ce que vous pouvez faire dans le domaine législatif doit le respecter. Les autres droits n'ont pas cette place éminente : vous ne pouvez donc pas les combiner. Or, régissant vingt-huit États, le traité se situe dans un lieu tellement élevé et compliqué que vous ne pouvez pas le changer. Or, ce qu'il contient n'est pas une vague orientation, ce sont des règles précises et rendues minutieuses par des dizaines d'années de jurisprudences.

Tout cela rend très difficile la stratégie, qui suppose de combiner des domaines variés et d'avoir une approche à 360°.

▶ Les vertus du droit de la concurrence

Jeter tout cela aux orties et revenir au passé est évidemment impossible à cause de la complexité du monde. De plus, ce serait dommage car l'État régulateur a des vertus. Prenez par exemple une entreprise ayant des antennes et émettant de l'information sur divers territoires. Imaginez que cette entreprise a un concurrent disposant de beaucoup moins d'antennes mais qui veut également vendre des services d'émission sur l'ensemble du territoire. Vous avez donc une inégalité. Dans certaines circonstances, le droit de la concurrence va imposer au grand d'accepter le petit sur ses antennes là où le petit n'en a pas. Et il va imposer une règle qu'on appelle le test de ciseaux : vous allez vendre l'accès aux antennes à un certain prix tandis que vous allez fixer votre prix de détail à un niveau suffisamment élevé pour qu'il y ait un espace dans lequel le petit concurrent puisse fixer son prix. Si les deux prix sont au même niveau, le petit concurrent ne peut bien évidemment pas accéder au marché. Ainsi, le droit de la concurrence recherche une forme de justice qui se combine avec l'efficacité : si le petit concurrent est inefficace et ne parvient pas à entrer dans cet espace, tant pis pour lui.

Cette approche combinant justice et efficacité se fait avec une technicité dont on n'a pas idée quand on ne travaille pas sur ce type d'affaires. Pendant des mois et des mois, les entreprises s'échangent des mémoires, font travailler des économistes. Cela va conduire à restreindre, par un débat extrêmement sophistiqué, l'espace d'incertitude. Il va rester un petit espace, et c'est là que l'autorité, qui prend la décision finale, va se mouvoir et appliquer son pouvoir.

Si vous comparez ce système au travail effectué sur les politiques économiques et sociales d'un État traditionnel – quelques réformes rapidement conçues dans un parti politique avant des élections – vous voyez qu'il y a un abîme qui fait peur et qui fait mal. Il serait donc dommage que l'État de demain oublie ce progrès constitué par l'État régulateur.

session 16 2013okNEW.indd 519 06/12/13 13:19

Quel sera l'État de demain ?

Je pense tout d'abord que l'Union européenne et les organisations internationales feront partie du système étatique de demain, car ce que j'ai dit sur le traité de l'Union européenne vaut pour beaucoup d'autres traités internationaux souvent à couverture mondiale. Il faut cependant s'efforcer de déconstitutionnaliser, c'est-à-dire de descendre les droits techniques, le plus possible, pour les mettre tous au même niveau afin que les États puissent les combiner avec des stratégies à 360°. Il n'y a aucune raison pour qu'un parmi d'autres soit au-dessus.

Il faut ensuite que les États apprennent à gérer ces silos dont je parlais, qui produisent des situations juridiques extraordinairement complexes. On ne peut pas inventer une stratégie sur un coin de table. Il faut des experts juristes sophistiqués à l'intérieur des États. Il faut éviter les risques d'incompétence, car on lance alors des réformes qui s'écrasent sur cette complexité – on le voit tous les jours en lisant les journaux. Mais il faut aussi éviter l'effet inverse : ce ne sont pas ces spécialistes de la complexité qui doivent mener les stratégies. Ce n'est pas leur rôle, ils sont là pour conseiller sur la mise en œuvre juridique des stratégies. C'est pourtant souvent ce qui se passe au fur et à mesure qu'un État se met à développer une fonction publique capable de gérer la complexité : il lui confie les clés de la machine car elle a l'air de comprendre et de savoir ce qu'elle fait. Mais en fait, elle se contente de gérer la complexité et n'a pas d'idées sur les stratégies.

La troisième piste possible serait d'étendre les méthodes de prise de décision développées par l'État régulateur, y compris dans des domaines qui sont traditionnellement plus politiques. Lorsqu'on est juriste et que l'on réfléchit à ces questions, on est frappé de constater que l'élaboration d'un certain nombre de grandes législations comporte deux phases. Une première phase pendant laquelle il ne se passe pratiquement rien et dont personne n'entend parler. Tout d'un coup, une idée sort : la presse annonce qu'un gouvernement va faire ceci, qu'un candidat à la présidence va faire cela. Ensuite, vient la phase du débat public, du débat parlementaire extraordinairement coûteux mais qui ne va modifier que très légèrement le projet. En réalité, le véritable débat qui a conduit à la prise de décision n'est pas transparent et n'est pas informé par un vaste dialogue technique.

Dans l'État de demain, il ne s'agirait pas seulement de tenir compte des différents lobbies qui pourraient s'exprimer. Il s'agirait, dans un État idéal, de faire coopérer le savoir académique et le savoir factuel afin de réduire la zone où le pouvoir discrétionnaire et stratégique s'exercera. Il faut en quelque sorte sortir le politique de l'immense zone contrainte par les réalités et lui demander de se concentrer sur ce qu'il sait faire : gérer l'incertitude, imprimer une direction, etc..

session 16 2013okNEW.indd 520 06/12/13 13:19

C'est dans cette direction que l'on pourrait aller. Mais je suis juriste ; cela me donne à la fois une modestie et une immodestie. Ce n'est certainement pas le droit qui va faire évoluer l'État. Il faut de la politique et il faut de l'évolution culturelle. Cependant, le droit peut obliger les processus de décision à être transparents et à être profondément contradictoires, beaucoup plus en amont : et c'est un moyen non pas d'influencer le contenu des décisions politiques mais leur qualité.

session 16 2013okNEW.indd 521 06/12/13 13:19

Quel État au Moyen-Orient ?

Antonella Caruso
Nations Unies

Au Moyen-Orient, la question n'est pas de savoir s'il faut moins d'État ou plus d'État, mais quel État ? Après tous les bouleversements que la région a connus depuis la fin de 2010, on assiste finalement à la montée en scène de nouvelles forces ou plutôt de vieilles forces politiques islamiques, notamment les frères musulmans et des salafistes. Mais nous avons aussi revu sur le devant de la scène politique tout un autre monde qui s'est ouvert dans ce débat public, à savoir les femmes, les jeunes, les leaders tribaux, mais aussi les leaders religieux.

Donc, de quel État s'agit-il au Moyen-Orient ? Finalement, la période de transition a mis en évidence la question de savoir de quel l'État on a besoin au Moyen-Orient. Ce qui a été mis en discussion, c'est la forme du gouvernement, avec une gouvernance plus juste et plus inclusive. Mais alors de quel État s'agit-il ? Sûrement un État plus démocratique, plus ouvert, capable de garantir la sécurité et surtout de fournir les conditions favorables au développement économique et social de ses citoyens et citoyennes. Est-ce que ce sera un État centralisé fédéral ou co-fédéral, parlementaire ou présidentiel ? Résistera-t-il aux tensions confessionnelles et ethniques ? Les frontières resteront-elles ce qu'elles sont aujourd'hui ? Et enfin est-ce que ce sera État islamique ou laïque ? Nous sommes encore loin des réponses à toutes ces questions. En tant qu'islamologue, je cherche les réponses, mais je ne les trouve pas. Donc, dans la modestie de cette recherche, je dois vous dire que finalement, il n'y a pas encore, dans ce grand espace géographique et culturel, de modèle d'État qui puisse s'adapter à toutes les variables nationales et ethniques.

session 16 2013okNEW.indd 522 06/12/13 13:19

En Égypte, par exemple et comme on le voit à la lumière des derniers événements, la bipolarisation entre les partis islamistes et libéraux risque de s'aggraver dans les rues du Caire et d'Alexandrie. La crise économique ne cesse de s'aggraver. Le chômage augmente. L'essence manque. Les usines ferment. La plus ancienne et prestigieuse université musulmane au monde dénonce les dangers de la guerre civile. Cette guerre qui a déjà éclaté il y a deux ans en Syrie où elle a fait 93 000 morts et 1,7 million de réfugiés et déplacés. La destruction physique des villes et des villages entiers est accompagnée par la décimation de l'économie. Les liens sociaux sont profondément remis en cause, tandis que la confessionnalisation du conflit entre chiites et sunnites ne fait qu'augmenter, de même que les tensions entre majorité confessionnelle et minorités religieuses et ethniques. L'unité du peuple du territoire syrien risque de se briser sous les coups des bombardements et des attentats terroristes.

Pas loin de la Syrie et 10 ans après l'intervention américaine en 2003 qui a fait chuter le régime de Saddam Hussein, l'Irak cherche encore à définir un système de gouvernement qui respecte la constitution de 2005, pour un État irakien uni, fédéral, démocratique et pluriel. La forme du gouvernement mis en place en Irak est celle d'une démocratie consensuelle où toutes les composantes ethniques et sociales de la société irakienne doivent être dûment représentées sur la base de leur poids démographique. C'est une formule qui rassure, après surtout un conflit civil qui a fait 74 000 morts en Irak entre 2006 et 2007, mais qui risque malheureusement d'aggraver la séparation entre les différentes composantes ethniques et religieuses car fondée sur une politique identitaire plus séparatrice qu'intégratrice.

Dans cet État, quelle est la place de la religion ? Si on retourne à la constitution irakienne, l'islam à une place d'honneur dans son préambule, et surtout dans son premier chapitre. Mais il le partage, avec aussi la démocratie, les valeurs des droits de l'homme, et toutes les autres composantes religieuses et ethniques de la société irakienne.

Depuis la «hawza» de Nadjaf, lieu de l'académie chiite et siège de l'autorité chiite arabe par excellence, le grand ayatollah Ali Sistani n'intervient pas directement dans les affaires politiques et il ne dicte pas les règles du fonctionnement des affaires publiques. Par contre, son autorité morale reste une source de référence, de respect, de connaissances et de recours pour les forces politiques irakiennes qui cherchent encore à trouver une solution aux crises, 10 ans après la fin de la guerre.

Au Caire, Al-Alzahr, une grande institution religieuse fondée par une dynastie chiite, mais devenue au cours des siècles le berceau de la tradition sunnite arabe, reste une institution d'État qui a su gagner parfois son indépendance vis-à-vis du pouvoir, que ce soit celui du sultan, du roi ou du

session 16 2013okNEW.indd 523 06/12/13 13:19

président. Aujourd'hui, son grand imam joue de son influence pour appeler au dialogue et dissuader le recours à la violence. Mais elle pourrait aussi être tentée d'accroître son rôle et de peser sur le contenu législatif, si le principe de conformité des lois au droit islamique y est affirmé.

Mais alors, peut-on penser à la naissance d'un État laïque dans les pays arabes ? Le modèle turc reste unique. L'État nation et le principe de laïcité constituent les fondements de l'État turc depuis l'abolition du califat en 1924 et l'inscription de la laïcité dans la constitution en 1937.

▶ Beaucoup de questions, peu de réponses

La seule chose que nous sachions est que les sociétés arabes se sont finalement libérées de la peur de la répression et s'expriment librement dans une presse et dans des médias bien diversifiés. Le débat autour d'un nouveau pacte entre la société et l'État en est encore à ses débuts, tandis que la recherche d'un nouvel ordre politique et social se fait dans un contexte dangereux. Seul un dialogue national, sincère, représentatif et incluant toutes les forces de la société, pourrait aider la recherche d'une solution dans chacun des pays arabes. Après tout, ce ne devrait pas être impossible comme le montre le dialogue national en cours au Yémen. Ailleurs, il reste beaucoup d'obstacles. Le chemin sera long et difficile, mais il ne faut pas abandonner l'espoir.

session 16 2013okNEW.indd 524 06/12/13 13:19

Pour une Tunisie prospère et solidaire

Jameleddine Belhaj Abdallah
Caisse des Dépôts et des Consignations, Tunisie

Après avoir enregistré une croissance relativement élevée au taux annuel de 5% sur cinq décennies, l'économie Tunisienne connaît une situation difficile caractérisée par une baisse du niveau d'activité (-0,2% en 2011 et -4,2% en 2012) ; une baisse du niveau de l'investissement ; un chômage préoccupant à 700 000 chômeurs dont 230 000 diplômés) ; une hausse des prix de 6,5% ; des régions déshéritées et surtout une multiplication de *sit-in* et de revendications excessives.

L'exigence de liberté et de dignité, moteur des événements qui ont conduit à la chute de l'ancien régime, a abouti en très peu de temps à introduire la notion du dieu État. La profonde misère des quartiers populaires et des régions délaissées implore l'État pour échapper à la pauvreté, accéder à la propriété d'un logement, obtenir un emploi stable et garanti à vie, etc. la liste des attentes et des espoirs fondés sur l'État est longue.

▶ Quelle a été la réaction du gouvernement issu des élections ?

La nouvelle classe politique, toutes tendances confondues, a enfourché le même cheval et se comporte comme si une «politique révolutionnaire» consistait à promettre monts et merveilles par la grâce de l'État. Les nouveaux politiques n'ont guère tiré les leçons de l'histoire.

C'est avec le «consommez ! L'État s'occupe de tout» que l'État prédateur de Ben Ali a perduré plus de deux décennies. C'est lorsqu'il s'est révélé incapable d'assurer un niveau de vie décent et en amélioration constante que l'État Bourguibien a vacillé sur ses bases à de multiples reprises et que l'État-Ben Ali a été emporté. La nouvelle classe politique n'a pas davantage compris que l'État providence court à la faillite comme l'attestent l'aggravation

session 16 2013okNEW.indd 525 06/12/13 13:19

des déficits des comptes publics et l'aggravation de l'endettement du pays ; elle continue, par ses discours, ses programmes et les politiques économiques mises en œuvre depuis janvier 2011, à conforter le Tunisien dans son addiction à l'État. Elle est loin de réaliser que ce rapport à l'État est particulièrement contreproductif et risque non seulement de compromettre le redressement économique du pays mais également d'aboutir à plus ou moins brève échéance à rallumer le feu de la révolte et à réinstaller la dictature.

Ce constat ne constitue guère un prélude à un discours libéral. Il ne s'agit nullement de remettre en cause l'interventionnisme de l'État et encore moins la politique sociale que tout État réellement démocratique se doit de mettre en place. Mon propos vise plus simplement à attirer l'attention sur un certain nombre de points vitaux pour l'avenir du pays.

Le Programme économique et social (PES) du gouvernement provisoire lancé le 1er avril 2011 aussi le programme du gouvernement élu reprennent les schémas et discours classiques de ces dernières années. Travaillant sous l'urgence, le gouvernement n'a même pas eu le temps de concevoir un programme cohérent avec une nouvelle réflexion qui sorte des schémas et des discours classiques de ces dernières années. Les mesures avancées constituent un catalogue de projets et de thérapies expérimentées en d'autres circonstances qui n'ont pas donné les résultats escomptés. Il ne s'agit pas d'un programme mais plutôt d'un ensemble de « mesures » collectées et juxtaposées avec des schémas qui tendent à se reproduire et, pour cette raison, à s'éterniser.

Les expériences de transition à l'Est ou dans d'autres pays nous ont appris que les prises de décisions dans les premiers temps des ruptures politiques sont décisives et marquent de leur empreinte les trajectoires historiques ultérieures des sociétés. L'importance des changements institutionnels sera décisive. Il est donc du devoir de nos responsables de prendre les décisions pertinentes et structurelles qui engageront une transformation de la société tunisienne dans la bonne direction et de rompre avec les anciens modèles économiques et sociaux qui ont engendré le chômage, la pauvreté, la précarité, la marginalisation et l'exclusion. La révolution a créé une situation nouvelle qui exige de nouvelles réflexions pour y faire face.

▶ Quelle est la réaction des partis politiques ?

Elle est soit absente soit démagogique. Aujourd'hui, deux partis seulement ont eu le mérite de diffuser leur programme économique. Si la position des partis pour gagner des voix et se positionner sur la scène politique est légitime, leur rôle est aussi de fournir des réponses claires et précises à des questions que les Tunisiens se posent quotidiennement : quelle est

session 16 2013okNEW.indd 526 06/12/13 13:19

leur vision de la société tunisienne de demain ? Que faire, dans le domaine économique, face à la situation actuelle caractérisée fondamentalement par l'incertitude ? Comment relancer l'économie ? Comment créer davantage de richesses ? Comment les répartir de la meilleure manière possible ? Comment créer l'emploi pour des centaines de milliers de jeunes ? Comment développer les régions déshéritées ? C'est de la clarté des réponses à ces questions et des précisions pratiques et réalisables que la Tunisie nouvelle a besoin, non pas de vœux pieux.

La mise en place d'un nouveau modèle de développement est aussi urgente

Mon sentiment profond est que les difficultés actuelles nous offrent une opportunité unique pour reconstruire notre économie et notre pays. Pour cela, il nous faut une vision claire et ambitieuse du futur de la Tunisie qui dépasse largement les programmes de moyen terme d'un mandat électoral. Il s'agit de croire et d'agir pour que la Tunisie ait l'ambition de rejoindre le groupe des pays développés à l'échéance de 2040, projetant d'accroitre substantiellement le revenu par habitant, de maitriser le chômage, de réduire les inégalités, la pauvreté et la marginalisation grâce à une croissance soutenue à forte valeur ajoutée, le doublement et la dynamisation de l'investissement privé national, l'attraction des capitaux étrangers et l'amélioration de la productivité. Le préalable est de rompre avec les anciens schémas de développement économique et social, qui ont engendré le chômage, la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion. La révolution présente une nouvelle situation. Elle exige de nouvelles réflexions. Des responsables, façonnés et recrutés pour concevoir des discours présidentiels et puis les traduire en programmes et plans de développement, ne peuvent pas, continuer intellectuellement et moralement, à concevoir des programmes économiques et sociaux pour la Tunisie de demain.

L'un des aspects les plus importants de cette vision tient à la redéfinition d'un partenariat public-privé pour que la Tunisie soit à la fois prospère et solidaire. L'expérience internationale indique que la Malaisie est passée, en vingt cinq ans seulement, du stade d'un pays en développement à celui d'un pays développé en mettant en place une vision ambitieuse et une politique d'investissement adéquate. Cette expérience indique aussi que la réussite d'un nouveau modèle économique résulterait, principalement, du génie, du savoir-faire et de la réactivité de son capital humain et de ses investisseurs et du choix opportun de l'État quant à la réorganisation, la dissolution ou la création des structures et des institutions qui relèvent de sa tutelle.

Ce choix doit refléter un large consensus entre le gouvernement, les partis politiques et les intellectuels pour qu'il soit respecté par les différents gouvernements successifs. Il est logique que les partis politiques aient des programmes divergents sur le court et le moyen terme mais la Tunisie

session 16 2013okNEW.indd 527 06/12/13 13:19

appartient à nous tous avec nos différences. L'appartenance à la Nation nous réunit pour concevoir la vision du futur de nos enfants sur le long terme. Cette vision doit être la référence pour tous les programmes à moyen terme des gouvernements à venir. Chacun s'engage à la respecter et la mettre en œuvre en rapprochement le plus rapidement du but final. La réalisation de ce projet exige la clarté de la vision et la volonté politique pour le réaliser.

▶ Quel partenariat public privé ?

Pour que la Tunisie soit prospère, il faut créer le maximum de richesse possible. Sans cela, l'on assiste à un développement de la pauvreté, de la marginalisation et de l'exclusion ainsi qu'à une détérioration des services publics tels que la santé, l'éducation et les infrastructures de base. Mais aussi, sans justice sociale qui réduit les inégalités et protège les pauvres et les défavorisés, la création de richesses n'est pas assurée.

Dans ce contexte, la redéfinition d'un partenariat public-privé est un facteur de réussite. La prospérité, la stabilité politique et la démocratie en Tunisie ne peuvent être assurées que si le pays crée environ 150 milles emplois par an dans la décennie à venir pour réduire le chômage et répondre aux besoins de la population additionnelle, dont environ 80 milles emplois pour les diplômés et si le modèle économique est vu comme juste et profitant à tous.

▶ Quel rôle doit jouer le secteur privé ?

Le rôle du secteur privé est de créer le maximum de richesses possibles, de générer des emplois durables et de distribuer des revenus consistants dans le respect des textes en vigueur tels que la législation fiscale, le code de travail, la sécurité sociale. En contre partie, il récolte le maximum de profit qui permet de couvrir les risques encourus, la créativité et l'innovation. Pour cela un investissement consistant est nécessaire. Les économistes, le considèrent comme le moteur de la croissance et du développement. Cet investissement modifie la structure de l'offre et améliore la productivité du travail qui permet une hausse des salaires de créer plus de richesses et de générer davantage d'emplois.

En Tunisie, le secteur privé existe depuis le début des années soixante. Il s'est largement développé depuis cette date principalement à partir des années soixante-dix. Ce secteur a fourni une part appréciable des emplois et a participé à la création de valeur ajoutée. Cependant, contrairement à d'autres expériences internationales, les PME tunisiennes n'ont pas innové. Elles utilisent un stock de capital à faibles niveaux technologiques et ont des procédés de production qui ne dépendent pas de l'innovation. Adoptant une logique de minimisation des coûts, ces PME ont tendance à embaucher

session 16 2013okNEW.indd 528 06/12/13 13:19

un plus grand nombre d'ouvriers à faible qualification en vue de réaliser un niveau donné de production. Cette situation n'a pas favorisé l'emploi des dizaines de milliers de diplômés. Dans ce sens, le secteur privé n'a pas rempli son rôle. Deux arguments peuvent être avancés. Le secteur a occasionné le gaspillage et n'a pas réussi à bâtir une économie solide.

Le chômage est un gaspillage de ressources humaines. Dans ce sens, le secteur privé n'a pas réussi, par sa faiblesse et le manque de son dynamisme à absorber les 700 mille chômeurs dont 230 mille diplômés. De même, les exonérations fiscales, les subventions et les autres avantages accordés à ce secteur constituent l'autre gaspillage de ressources matérielles payés par la collectivité qu'elle aurait pu dépenser autrement. De plus, notre économie demeure fragile basée principalement sur l'exploitation des ressources naturelles ; la compression des salaires et une dépréciation continue de la monnaie nationale. Le tissu productif est composé à 90% de petites et moyennes entreprises (PME).

Pour expliquer cette situation, plusieurs avancent que la corruption a étouffé l'activité économique du pays et réduit la création de richesses. Plus de corruption, c'est moins d'investissement et par conséquent, c'est moins de croissance et moins d'emplois. Il en a résulté de ce fait, un déficit l'investissement et un secteur privé peu dynamique. Sur la base d'une telle argumentation, certains économistes comme le gouvernement déduisent qu'il suffit d'instaurer la bonne gouvernance pour assurer une croissance de 7 à 10%, de créer suffisamment d'emplois et de réduire en conséquence le chômage.

Cette proposition est valide dans le court terme. Elle devient insuffisante à moyen et long terme. La dignité implique, un emploi durable et un revenu consistant pour les tunisiens. Cela implique une économie d'innovation et de créativité donnant une croissance plus élevée que celle réalisée pendant les années passées ; à forte valeur ajoutée et créatrice d'emplois qualifiés et durables. La prospérité future du pays repose, en grande partie, sur le doublement de l'investissement des entreprises et un secteur privé dynamique et innovant, capable de relancer les défis, pour qu'il puisse répondre à cet enjeu de création d'entreprises, de richesses et d'emplois. Face à la concurrence internationale sur de nombreux produits, même sur les produits basiques, l'entreprise tunisienne a peu de chance d'être compétitive. Le secteur a, pratiquement, perdu ses avantages et devra trouver de nouveaux arguments de compétitivité pour maintenir sa part de marché. Cependant, des marchés potentiels existent. C'est aux entrepreneurs tunisiens

– d'identifier des niches possibles et de développer des partenariats avec le capital étranger. L'IDE avec des transferts de capitaux, de technologies, de connaissances et de savoir-faire permettent l'acquisition d'avantages construits ;

session 16 2013okNEW.indd 529 06/12/13 13:19

– de mettre à jour son leur d'équipement par l'acquisition de technologies performantes. L'expérience internationale indique que la mondialisation exige le développement accéléré de nouvelles stratégies de valeur ajoutée. Les pays émergents opèrent continuellement de grands changements pour s'affranchir d'un rôle de sous-traitant, intenable à terme face à la concurrence, et s'orienter résolument vers le produit fini et les marques. Cette stratégie permet d'améliorer substantiellement la productivité, la richesse, l'emploi et les salaires. Le plus délicat et lent à réaliser, consiste à modifier la mentalité des acteurs économiques et à les convaincre de l'opportunité d'adopter un nouvel état d'esprit conquérant et innovateur.

▶ Quel rôle doit jouer le secteur public ?

L'intervention de l'État dans le système économique est un fait majeur de toutes les sociétés contemporaines. Par contre, la présence de l'État dans l'économie a toujours été un sujet controversé.

Sur le plan théorique, certains – les ultralibéraux – soutiennent une conception minimaliste de l'État. Soulignant les mérites du marché et de la concurrence, ils soutiennent que son intervention devrait se limiter à assurer la protection des individus et des biens contre le vol, la fraude ainsi que la réalisation des contrats. Une fois le droit de propriété reconnu et la concurrence est garantie, le marché fournit, à lui seul, les conditions optimales pour réaliser les opérations d'échanges, de production et de distribution. D'autres, reconnaissent trois fonctions essentielles pour l'État : la fonction d'allocation des ressources en vue de corriger les échecs du marché ; la fonction de stabilisation macroéconomique (limiter les cycles économiques) et la fonction de redistribution (réallouer les ressources plus équitablement entre les individus).

Si nous adhérons à cette deuxième conception, nous soutenons que pour une Tunisie prospère et solidaire, l'État doit jouer, en plus, deux principaux rôles. Il doit jouer un rôle stratégique de premier plan. Il a, par ailleurs l'obligation de hisser le climat des affaires à un niveau international. Il va de soit que l'État joue son rôle d'État gendarme en assurant la sécurité, la justice de telle sorte que la sécurité des personnes soit effective, que le droit et l'ordre soient respectés et en particulier que l'économie puisse fonctionner.

▶ Le rôle stratégique

Le secteur privé ne peut jouer seul son rôle. L'État doit avoir un rôle stratégique. Il doit accompagner le privé dans sa démarche pour définir les secteurs stratégiques présents et futurs. Dans ce sens, il faut subventionner massivement l'innovation et la diffusion de technologies. Il est urgent de mettre en œuvre une politique industrielle où l'État mise sur des secteurs d'avenir. À titre indicatif, le gouvernement actuel de la France a contracté un

session 16 2013okNEW.indd 530 06/12/13 13:19

emprunt de 35 milliards d'euros. Pour plusieurs, une telle décision aggrave la dette publique. L'argument avancé par le gouvernement, est d'améliorer la position de la France de demain dans le système mondial. En effet, cet emprunt a été destiné, principalement, à restructurer l'enseignement supérieur et à la formation (11 milliards dont 8 pour la création de 8 campus d'excellence mettant l'accent sur la santé, les biotechnologies et sur la capitalisation des Start-up) ; à accompagner les PME des filières aéronautiques, spatiales, automobiles, ferroviaires et navales (6,5 milliards) ; à consolider le secteur numérique afin de généraliser l'Internet à très haut débit (4,5 milliards).

▶ **La responsabilité d'instaurer un climat des affaires favorable à l'initiative privé.**

Tout d'abord, l'État doit restructurer profondément les secteurs de la justice, de la finance de l'enseignement, la formation et l'innovation. Le rôle de l'État est fondamental pour développer l'économie du savoir et le capital humain (c'est-à-dire la productivité des individus au travail). La santé est un autre aspect essentiel du capital humain. Des individus en mauvaise santé ne peuvent pas être productifs ou inventifs. L'hôpital et l'école doivent être conçus comme faisant partie d'un dispositif d'ensemble destiné à maximiser le potentiel de croissance du pays tout entier.

L'État a le devoir de mettre en place un cadre institutionnel assurant le fonctionnement des affaires sans entraves. Les pays qui ont engagé des réformes en vue d'améliorer le climat de l'investissement tels que la Chine ou l'Inde ont presque doublé le taux d'investissement privé. Tous les obstacles à l'initiative d'entreprendre doivent être éliminés. Le rôle de l'État est par conséquent, d'encourager l'investissement afin d'augmenter la productivité du travail, de créer des emplois durables et de hausser les salaires.

L'investissement a un caractère prospectif et présente plusieurs risques. Les anticipations sont, alors, essentielles dans la prise de décision. Pour qu'ils décident d'investir, de ne pas investir ou de retarder cette décision, il faut que les investisseurs aient une bonne vision sur le futur. Leurs anticipations dépendent de leur état de confiance. La crise ou même la récession engendre la peur, la prudence et le pessimisme qui, à leur tour, consolident cette situation. Cette vision est, largement, façonnée par les politiques et comportement des pouvoirs publics. Un rapport de la Banque mondiale indique qu'une meilleure prévisibilité de la politique des pouvoirs publics peut accroître de plus de 30% la probabilité que les entreprises effectuent de nouveaux investissements.

Il importe aussi de remettre à plat la fiscalité. Le système fiscal tunisien est d'une complexité et d'une opacité excessive. Une fiscalité moderne doit être, au contraire, simple et juste, et permettre de financer le bon fonctionnement

session 16 2013okNEW.indd 531 06/12/13 13:19

des institutions ainsi que les investissements d'innovation. Les pays scandinaves, en particulier la Suède, alignent de très bonnes performances en matière de croissance et d'innovation, pourtant ils maintiennent un impôt élevé et/ou fortement progressif sur le revenu. Pourquoi ne pas faire de même ? Il importe aussi de transformer profondément le système financier, d'instaurer un système de lutte contre la corruption, de réformer la justice.

▶ **La responsabilité d'assurer la paix sociale.**

L'État doit prendre en charge les démunis. Par une politique fiscale adéquate, il veille à une répartition équitable de la richesse, corrige les inégalités et assure l'infrastructure de base.

Dans un univers où l'innovation et la croissance impliquent davantage de création et de destruction d'entreprises et d'emplois, l'État doit tenir sa place contre les nouveaux risques de l'économie mondialisée. Il faut réfléchir à l'idée de mettre en place un système « d'indemnisation » des employés au chômage tout en les incitant à rebondir en leur assurant une formation adéquate.

Au niveau de la redistribution, il s'agit de lutter contre l'exclusion et les inégalités sociales. Pour cela, l'instrument privilégié est l'impôt en particulier les impôts progressifs, ainsi que la fourniture de biens ou service gratuitement ou sous condition de revenu. Ainsi, le budget de l'État est-il un instrument très important pour la réalisation de ces objectifs. La question posée est de trouver le financement du déficit budgétaire.

session 16 2013okNEW.indd 532 06/12/13 13:19

Échanges

Question du public

Où commence le rôle de l'État et où finit-il ?

Philippe Aghion

Il y a d'abord ce que l'on appelle des externalités de savoir, des externalités technologiques. Quand une entreprise fait un investissement, on ne voit pas toujours les externalités que cet investissement peut avoir sur les autres. Quand vous prenez la décision de vous éduquer ou pas, vous ne voyez pas les externalités que vous aurez sur les gens avec lesquels vous allez interagir, vos enfants par exemple. L'État peut donc être un moyen d'internaliser cette externalité, ce qui légitime son intervention.

D'un autre côté, dans une économie de l'innovation, l'État ne peut pas remplacer le secteur privé. Il doit favoriser, faciliter et inciter. C'est là sa limite. L'État est nécessaire à l'innovation, mais il ne faut pas qu'il remplace les forces vives qui font que l'innovation se produit.

Question du public

Do you see a role for the State in long-term financing, such as risk capital credit, guarantees?

Laura Tyson

One of the speakers addressed the problem that the time horizon of political leaders was short in general, and that the time horizon of many innovation projects was quite long. I can think of two ways to address this; one is using more public-private partnerships, where the state has a financing facility that can provide some of the initial capital, but if it is not picked up and combined with the private sector, the project will not get done. This is mostly in large infrastructure projects, where we have some demonstration around the world that with a relatively small amount of public sector investment, a capitalized

session 16 2013okNEW.indd 533 06/12/13 13:19

infrastructure bank, you can mobilize a lot of private long-term investment. Sovereign wealth funds around the world are now looking for partnerships with governments in infrastructure. They are bringing long-term private capital and want to find a state partner to provide some of the initial funding. That is one way.

Regarding the issue of R&D financing, it is very important to emphasize the way those decisions are made. The government can play a very important role in providing a source of basic science funding that is long-term. Research on fracking, as I said, was done in the 1950s and 1960s, and it is only now that it is commercially applicable. Therefore, the state can do it in R&D, but a key part of it is to make sure the allocation of that money is driven by peer review, not by politicians or people moving in and out of government. The government sets up the funding stream, and the academics, often with the private sector, determine what projects will be funded.

Question du public

Qui est l'État ?

Élie Cohen

Un gouvernement démocratiquement élu qui pilote une administration au service du gouvernement démocratiquement élu. Donc, les choix faits par le gouvernement démocratiquement élu sont mis en œuvre par l'administration et la bureaucratie d'État.

Dans une démocratie représentative, c'est le gouvernement qui est investi de la légitimité. C'est lui qui détermine la politique. Bien entendu, dans l'élaboration de cette politique, nous ne sommes plus dans un mode balistique, *top-down,* de l'action. Les gouvernements démocratiques représentatifs se soucient à la fois du point de vue des élus et de celui des différentes parties prenantes de la société. C'est pour cela que l'on a développé une « démocratie du public », qui fait que parallèlement à la démocratie représentative, mais devant converger avec le Parlement, il y a toute une série de processus de négociations et de discussions préalables dans divers forums.

En France, nous avons poussé l'exercice très loin. Nous procédons à ce que j'appelle la « Grenellisation » des politiques publiques : nous avons décidé qu'il ne s'agit plus simplement de consulter les partenaires sociaux classiques, mais aussi les différents partenaires de la société civile, les forces écologiques organisées, les forces de consumérisme organisées, etc. Cela fait que tout processus décisionnel public est devenu incroyablement long et hasardeux.

Les démocraties avancées, telles que les démocraties européennes, combinent cette démocratie du public et la démocratie représentative qui par la suite, au niveau de la mise en œuvre, s'appuie sur des bureaucraties d'État qui se situent dans un lien hiérarchique par rapport à l'autorité politique.

session 16 2013okNEW.indd 534 06/12/13 13:19

Question du public

Le secteur privé demande beaucoup de fonds publics pour pratiquer la destruction créatrice, ce que les opinions publiques ont du mal à admettre. Dans quel type de consensus pourrions-nous agir ?

Philippe Aghion

On a un problème de contraintes budgétaires. On doit réduire les déficits publics et la dette publique ; en même temps, on doit investir dans un certain nombre de domaines qui poussent et stimulent l'innovation, comme l'éducation et les universités. C'est pour cette raison qu'il faut un État stratège, afin de concentrer et cibler nos investissements. Au lieu d'investir partout – la vision keynésienne est de faire de la relance partout – il s'agit pour lui désormais de cibler ses investissements dans certains domaines. L'État ne peut plus investir dans tout et doit réconcilier la nécessité de cibler et la nécessité de maîtriser les déficits publics. Il est très important de les maîtriser car si vous voulez faire une politique macroéconomique contra-cyclique, il faut avoir réduit votre dette publique. Plus vous avez une dette publique élevée, plus c'est difficile de mener une politique macroéconomique contra-cyclique. Il faut donc maîtriser les déficits publics et en même temps cibler dans l'innovation en se conciliant l'opinion publique. Et c'est possible. Il existe un triangle magique : on peut réconcilier investissements dans la croissance, réduction des déficits, maîtrise des inégalités et préservation des services publics. On n'a pas besoin de suivre la voie thatchérienne. Dans les années 1990, les Suédois ont réussi la réforme structurelle de stimuler la croissance en préservant le modèle social. S'ils l'ont fait, nous pouvons le faire.

Question du public

The potential costs of the State making a mistake are huge. We saw that in the last financial crisis, for instance. How does that fit into the State doing more or less without the benefit of knowing the costs in advance?

Per Molander

Ce qui est important, c'est ce que fait l'État et non pas la taille qu'il a. L'État français est légèrement plus grand que l'État suédois ; l'État suédois n'en est pas moins grand et a une fonction très importante. Mais ce qu'il faut bien regarder, c'est comment il fait les choses, avec quelle efficacité. En Suède, l'État a une transparence et un débat, des méthodes que l'on peut souvent importer du secteur privé, et qui peuvent être utiles.

Je saisis l'occasion pour faire remarquer à Philippe Aghion, qui a dit que la base politique des partis de gauche empêche souvent certaines réformes, que si c'est vrai dans un sens, ça ne l'est pas toujours. Je ne suis pas français, mais je pense que la période où Lionel Jospin était premier ministre a été l'une de celles où les réformes ont été les plus courageuses.

session 16 2013okNEW.indd 535 06/12/13 13:19

Gilles Leclerc, *Public Sénat*

Il y avait plus de croissance.

Per Molander

C'est vrai. Mais il y a eu beaucoup de discussions sur la réduction des déficits et en réalité, ils se sont creusés avant la période du gouvernement actuel.

J'aimerais encore ajouter, à propos de ce qu'a dit Philippe, que c'est tout de même un leader social-démocrate allemand, Gerhard Schröder, qui a réussi avec la concertation et le soutien –certes pas très enthousiaste mais avec le soutien quand même– de son parti, à passer des réformes qui ont amené l'Allemagne à être aussi compétitive qu'elle l'est aujourd'hui. J'ai donc espoir que les forces de gauche peuvent être des forces de progrès.

Philippe Aghion

Ce débat nous a appris beaucoup de choses. Nous avons appris que nous pouvons faire autre chose que l'État minimal et que l'on peut le réformer. On peut préserver les fonctions de l'État, y compris de maîtrise des inégalités, tout en poussant l'innovation. La Suède a su préserver les grandes fonctions de l'État providence tout en le réformant. C'est une note d'optimisme. Je pense que le gouvernement français actuel pourrait le faire ; mais qu'il faut davantage de courage qu'il n'en a eu jusqu'à présent. S'il a le courage, je suis optimiste pour l'avenir.

session 16 2013okNEW.indd 536 06/12/13 13:19